

CONSIDERAÇÕES SOBRE O RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI): O RESULTADO DO DIREITO DA MINORIA PARLAMENTAR

CONSIDERATIONS ON THE FINAL REPORT OF A PARLIAMENTARY INQUIRY COMMISSION (PCI): THE RESULT OF THE PARLIAMENTARY MINORITY RIGHT

Clóvis Ferreira Júnior¹
Lucas de Souza Lehfeld²

RESUMO

A Comissão Parlamentar de Inquérito é um dos instrumentos mais importantes para as minorias parlamentares e, conseqüentemente, para a manutenção de um Estado Democrático de Direito. Através desta Comissão, o Poder Legislativo tem a possibilidade de investigar atividade decorrente de sua função fiscalizatória. Nesta perspectiva, fica claro como se faz necessária a proporcionalidade partidária na escolha dos membros daquele colegiado, de maneira a garantir que a minoria tenha efetiva participação nos trabalhos. Ao final do inquérito legislativo elaborase o documento que reunirá todos os dados colhidos na investigação e que será peça fundamental para os órgãos competentes promoverem a responsabilização. Trata-se do relatório final, que deve ser encarado como o resultado do direito da minoria parlamentar, devendo, em decorrência desta característica, ser único, não havendo que se falar em aprovação pelo plenário ou por qualquer outro órgão da respectiva Casa Legislativa. O método adotado foi o analítico-dedutivo, valendo-se de pesquisa bibliográfica, documental e qualitativa.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito, Função investigatória, Minorias, Relatório Final, Proporcionalidade partidária.

ABSTRACT

The Parliamentary Commission of Inquiry is one of the most important instruments for parliamentary minorities and, consequently, for the maintenance of a democratic rule of law. Through this Commission, the Legislative Power has the possibility to investigate activity

¹ Formado em Direito no UNIFEB. Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Pós-graduado em Direito Público na PUC-MG. Mestrando em Direito Difuso e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Ex-advogado do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Monte Azul Paulista/SP - SAEMAP. Advogado da Câmara Municipal de Barretos/SP e atualmente Procurador-geral Legislativo. Vice-presidente da Associação Nacional dos Procuradores Legislativos - APROLEGIS. Coordenador da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SP - subseção de Barretos. CPF 348.261.588-82. Lattes: 5127672368929241. Email: clovaojr@gmail.com

² Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (POR). Mestre e Doutor em direito pela PUC/SP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP.

arising from its supervisory function. In this perspective, it is clear how partisan proportionality is necessary in the choice of members of that collegiate, in order to guarantee that the minority has effective participation in the works. At the end of the legislative inquiry, a document is prepared that will gather all the data collected in the investigation and that will be a fundamental piece for the competent public agencies to promote accountability. This is the final report, which must be seen as the result of the right of the parliamentary minority and, as a result of this characteristic, must be unique, and there is no need to talk about approval by the plenary or any other part of the respective Legislative House. The method adopted was the analytical-deductive one, using bibliographic, documentary and qualitative research.

Keywords: Parliamentary Inquiry Commission, Investigative Function, Minorities, Final Report, Partisan proportionality.

1. INTRODUÇÃO

As funções de cada Poder da República são objeto de constante reflexão no mundo jurídico. Entender qual o papel de cada um é essencial para que a ideia de República tenha um lastro minimamente seguro.

Uma das classificações mais utilizadas do tema divide as funções entre típicas e atípicas, partindo-se da análise da atividade preponderante do Poder. Naturalmente, tanto o Poder Executivo, quanto o Legislativo e o Judiciário executam, legislam e julgam, uns mais, outros menos, sendo que aquela exercida com preponderância é considerada a típica.

Curiosamente, o Poder Legislativo é dotado de duas funções típicas, uma delas já mencionada anteriormente e a outra intencionalmente omitida, quais sejam, a função legiferante, que diz respeito à elaboração normativa, e a fiscalizatória, como parte do sistema de freios e contrapesos necessários na Democracia.

Nas palavras de Cássio Juvenal Faria (FARIA, 2002, p. 12):

As atribuições de fiscalização definem-se, pois, como atribuições próprias do poder Legislativo. Ora, para que a atribuição de fiscalizar possa ser regularmente exercida, é indispensável que o órgão encarregado possa “investigar” os fatos, valendo-se de meios e instrumentos que se mostrem adequados à consecução dos fins apontados. Daí conclui Paulo Brossard que “o poder de investigar é inerente ao poder de legislar e de fiscalizar.

É na função fiscalizatória do Parlamento que se encontra o pressuposto lógico para as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), trazendo a convicção de que se a Constituição conferiu determinada competência, também concedeu os meios para atingi-la.

Esse instrumento investigatório do Poder Legislativo, aliás, representa, em última análise, uma das concretizações da harmonia, independência e integração entre os Poderes da República.

Diante de tamanha importância, é imprescindível que haja uma compreensão clara do conceito, origem, funcionamento e resultado produzido por uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Obviamente não é objetivo do presente artigo esgotar o tema CPI, mas debruçar-se sobre o relatório final ou circunstanciado e alguns aspectos relevantes, sem prejuízo de estabelecer um pano de fundo sobre o instituto.

Quanto ao conceito, a lição de BULOS (2014, p. 1131) é valorosa:

Comissão parlamentar de inquérito é o **órgão colegiado**, que constitui uma **projeção orgânica do Poder Legislativo**, destinado, nos parâmetros da constituição e das leis, a investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade.

Terminologia: comissão parlamentar de inquérito, comissão de inquérito, comissão legislativa de inquérito, comissão de inquérito parlamentar, inquérito parlamentar ou, simplesmente, **investigação parlamentar** são denominações utilizadas para cognominar o instituto. Quando empreendidas nos planos estadual, distrital e municipal recebem o rótulo de comissões especiais de inquérito, ou, respectivamente, comissão parlamentar estadual de inquérito, comissão parlamentar distrital de inquérito e comissão parlamentar municipal de inquérito. (grifo nosso).

Nesse sentido, a Comissão de Inquérito é um órgão fracionado dentro de uma Casa Legislativa, que tem caráter temporário e o papel de investigar. Uma CPI não julga, não condena, mas tão-somente perquire, apura fatos determinados, por meio do inquérito parlamentar.

Segundo Kimura (KIMURA, 2001, p. 15-16), “o inquérito parlamentar configura um importante instrumento de investigação e fiscalização, posto à disposição do Poder Legislativo para concretizar suas missões legislativa e controladora”.

Complementando a noção de inquérito legislativo:

Inquérito parlamentar é toda e qualquer investigação levada a efeito pela comissão escolhida por uma ou ambas as Casas Legislativas, para a cognição de fatos ou aquisição de dados necessários ao exercício das funções parlamentares

[...]

Deveras, o inquérito parlamentar serve para colher provas provisórias, numa fase secundária, pré-processual da *persecutio criminis*, que servirá de base para a instauração de ação penal e civil, conforme o caso. (BULOS, 2001, p. 9).

Ao final do inquérito parlamentar, tal como ocorre na seara policial, a Comissão deverá elaborar o relatório final (ou circunstanciado). Trata-se do documento mais importante a ser produzido pelos seus membros, uma vez que em seu bojo devem constar todas as conclusões extraídas durante o período de investigação, munindo as autoridades responsáveis e destinatárias do relatório para que efetuem a respectiva responsabilização.

Embora o procedimento tenha aparência simples, algumas inquietudes saltam aos olhos.

Atualmente, a CPI está calcada no artigo 58, §3º da Constituição Federal:

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Mesmo que a redação constitucional seja de reprodução obrigatória, disse menos do que precisava dizer e, mesmo no âmbito federal, em que existe a Lei n.º 1.579/52, há algumas regras do procedimento que não estão claras, o que pode trazer prejuízo ao interesse público por descaracterizar a CPI.

Neste ponto, é de suma importância a jurisprudência. É dela que se vai extrair, por exemplo, que fatos conexos podem ser investigados pela mesma Comissão, que o Ministério Público não é a única autoridade que tem competência e capacidade para receber os autos etc.

Mas, há situações, especialmente nos Municípios, em que mesmo a criação da CPI ainda está sujeita a deliberação do órgão Pleno, assim como a aprovação do relatório final, o que fere de morte o caráter contramajoritário da Comissão.

Em regra, os Parlamentos Municipais não são estruturados, seja na infraestrutura ou na mão de obra intelectual, para processar uma Comissão Parlamentar de Inquérito e se atentar ao que deve ou não ser consignado no relatório final.

Ignora-se o fato de que o relatório final é único, por força do princípio da colegialidade; que é completamente desnecessário que o Plenário sobre ele delibere, o que, aliás, padece de inconstitucionalidade, não podendo, portanto, sofrer emendas, até porque não se trata de uma propositura. Por vezes falta o entendimento de que não é a CPI quem vai promover qualquer responsabilização, mas deve se portar como um instrumento de

investigação.

Todas estas questões são resolvidas pela doutrina e jurisprudência, de modo que o presente artigo buscou sistematizá-las deixando claro os principais aspectos que envolvem o relatório final de uma CPI.

Nesse sentido, o artigo foi elaborado com base em pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, sendo os dados levantados analisados pelos métodos científicos indutivo e hipotético-dedutivo, dependendo da fonte referencial pesquisada.

2. DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Para conhecimento sobre o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, é importante perpassar pela origem do instituto, porque é através disso que a função de uma CPI se mostrará clara.

Em território nacional, as Constituições de 1824 e de 1891 calaram-se em relação a Comissão Parlamentar de Inquérito, inexistindo qualquer previsão nesse sentido. Entretanto, aponta a doutrina:

Tanto a constituição de 1824 como a republicana de 1891 foram omissas a respeito das comissões parlamentares de inquérito, embora nem por isto se tenha negado ao Legislativo o poder de instituí-las, conforme entendimento dos publicistas, de que o poder de investigação se considera implícito no contexto das funções das Câmaras, especialmente a de fiscalização. (SALGADO, 2001, p. 41)

Foi a Constituição de 1934, a primeira da Era Vargas, que previu expressamente a Comissão Parlamentar de Inquérito. Seu artigo 36 assim dispunha:

Art 36. A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.
Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Dois pontos merecem ser destacados aqui. O primeiro é que ao estabelecer a criação de uma CPI pelo requerimento da terça parte dos membros da Câmara a Constituição de 34 já trazia a característica contramajoritária, isto é, a inauguração de uma Comissão Parlamentar do Inquérito não dependia da maioria daquela Casa Legislativa. O segundo é que também estava

explicito a aplicação de normas processuais penais no procedimento, mesmo que de maneira subsidiária (ABRÃO, 2012, p. 28).

Três anos mais tarde é outorgada a Constituição que ficou conhecida como “polaca”. A respeito de suas características, Virgílio Afonso leciona que (DA SILVA, 2021, p. 71-72):

Três anos após a promulgação da Constituição de 1934, sob pretexto de conter uma suposta ameaça comunista, Getúlio Vargas suspendeu-a e instaurou um regime autoritário de inspiração fascista. No mesmo dia, 10 de novembro de 1937, outorgou uma nova constituição, elaborada em grande parte pelo principal jurista do regime, Francisco Campos. O novo período da era Vargas, conhecido como *Estado Novo* – seguia a tendência antiliberal e **antiparlamentar** característica de regimes autoritários (e também de regimes totalitários) na Europa da década de 1930. Embora o Estado Novo tenha sido marcado por muitos avanços na área jurídica e mesmo da proteção de direitos em alguns âmbitos, especialmente nas relações de trabalho, do ponto de vista político-constitucional foi sem dúvida uma ditadura. O federalismo foi praticamente abolido, o Congresso Nacional ficou fechado durante todo o período e direitos fundamentais eram constantemente violados. (grifo nosso)

Pelo viés antiparlamentar e diante do fato do fechamento do Congresso, é fácil concluir que a Constituição de 1937 não contemplou a CPI, tão pouco há relatos de qualquer instauração de alguma Comissão nesse sentido.

Depois oito anos do regime autoritário, foi promulgada a Constituição de 1946. Mesmo em um período em que democracia era bastante instável no País, esta Carta Magna tratava expressamente das Comissão Parlamentares:

Art 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.
Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

Além de prever a possibilidade de CPI em ambas as Casas Legislativas, a Constituição de 1946 trouxe avanço, qual seja, a obrigatoriedade da observância da proporcionalidade partidária na organização da Comissão.

Agora, a minoria Parlamentar não apenas tinha em mãos a possibilidade criar uma CPI, mas lhe estava garantido a efetiva participação nos trabalhos. Aliás, aqui está o pressuposto lógico para o princípio da colegialidade, que será melhor detalhado adiante.

Segundo Guilherme Rodrigues (ABRÃO, 2012, p. 29)

Tal diploma legal teve significativa importância política para o País, pois sua função restauradora se revelou deveras importante não só para reafirmar o Poder Legislativo, como também para flexibilizar a enorme supremacia outorgada ao Poder Executivo pela Constituição anterior, seguindo, portanto, a orientação da convivência harmônica e independente dos três Poderes.

Também nesse período em que houve o primeiro (e único, ao menos no âmbito federal) texto infraconstitucional sobre as CPIs. Trata-se da Lei n.º 1.579/1952, recepcionada pela Constituição de 1988.

No entanto, já naquela época era possível ver um desvirtuamento do papel da CPI. Para Erival (OLIVEIRA, 2001, p. 31):

Em 1964, já se afirmava que a comissão parlamentar de inquérito era uma arma que **o Congresso ainda não aprendera a manejar de modo certo e eficaz**, talvez por conta da própria inflação das comissões de inquérito, criadas a propósito de tudo ou sem propósito algum, desde que um assunto aparecesse nas manchetes dos jornais. Além do que, muitas ficavam no requerimento que dava publicidade aos nomes dos representantes, um grande número no meio do caminho, e **somente raras concluíam seus trabalhos. Como se vê, no início da década de sessenta, já havia o uso político da investigação parlamentar.** (grifo nosso)

Lamentavelmente, a crítica parece aplicar-se ainda nos dias de hoje. Um instrumento que deveria ser usado para a defesa da democracia e do Estado de Direito, por vezes é desperdiçado em movimentos politiquieiros e sem qualquer compromisso com o interesse público.

A Constituição de 1967 também teve em seu bojo a Comissão Parlamentar de Inquérito, trazendo a novidade de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional e estabelecendo prazo certo de duração:

Art 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em **conjunto** ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por **prazo certo**, mediante requerimento de um terço de seus membros.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que muitos consideram como uma nova Constituição por força do Poder Constituinte ter se portado como originário e não derivado, repetiu a redação do artigo 39 e renumerando para o artigo 37.

Sobre esse período, leciona Uadi (BULOS, 2001, p. 186):

A EC n. 1/69 aprimorou o “princípio da colegialidade” implantado pela Constituição

de 1946, ao estatuir: “na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara” (art. 30, parágrafo único, *a*).

Se não bastasse, o constituinte verberou que, “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros (art. 31).

Não obstante, o seu artigo 30 trouxe uma importante inovação:

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

[...]

e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente **pelo menos cinco**, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

Percebe-se uma clara limitação ao poder de investigar do Parlamento, mas se mostra interessante desenvolver um pouco a existência de proporcionalidade neste cerceamento.

Estabelecer um número máximo de CPIs que podem funcionar concomitantemente em uma Casa Legislativa é um mecanismo utilizado atualmente, e parece mesmo ser indicado que se faça, especialmente em Câmara Municipais.

Isso porque o que se busca é a observância do princípio da eficiência, disposto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, que foi inserido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19, acentuando a nova tendência no âmbito administrativo. Trata-se do fenômeno onde o Estado busca se apartar de um comportamento meramente burocrático e passa a adotar uma política de resultados, preocupando-se com a qualidade do serviço prestado (administração gerencial).

Quando do exercício de suas funções, portanto, o Poder Legislativo deve observar a eficiência, que tem forte ligação com a estrutura material e humana disponível na Edilidade.

A título de exemplo, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo limitou o número de comissões da seguinte maneira: no máximo 2 comissões especiais (art. 35B, RIALESP) e 5 comissões de inquérito. Na ALESP são mais 3000 funcionários (servidores efetivos e comissionados), além de contar com Procuradoria estruturada, com mais de 20 procuradores efetivos e carreiras de apoio.

Outro exemplo é a Câmara de São Paulo (55 vereadores) que estabeleceu o limite de duas CPIs de forma simultânea. Esta Casa legislativa conta com mais de 2000 funcionários (efetivos, comissionados etc.), bem como uma Procuradoria estruturada com 35 procuradores

efetivos e carreira de apoio.

Assim, mesmo em situações em que há farta estrutura, a limitação de um número máximo de CPIs concomitantes é medida necessária e adequada, proporcional, para que a eficiência seja atingida.

Encerrada esta segunda digressão, passa-se a analisar como a Constituição de 1988 tratou do tema.

Na redemocratização, a nossa Constituição Cidadã, teve consignada em art. 58, §3º a seguinte redação:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das **autoridades judiciais**, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em **conjunto ou separadamente**, mediante requerimento de **um terço** de seus membros, para a apuração de **fato determinado e por prazo certo**, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

A obrigatoriedade da proporcionalidade partidária nas comissões não ficou de fora do texto constitucional em vigor:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional** dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Assim, atualmente é possível depreender-se que uma Comissão Parlamentar de Inquérito é um órgão colegiado dentre de um Casa Legislativa, de caráter temporário, com poderes próprios de autoridades judiciais, destinada a investigar fatos determinados ou conexos, por prazo certo.

Deveras, desde sua origem, sempre abarcou a ideia de ser um importante instrumento fiscalização dos atos de governo e da Administração Pública (BARROSO, 2020), um mecanismo de garantia para a manutenção de um Estado Democrático de Direito e de utilização principalmente pela minoria.

3. DO RELATÓRIO E SUA ELABORAÇÃO

Estabelecidos os tópicos importantes para traçar um pano de fundo, resta a análise sobre o relatório final ou circunstanciado de uma CPI e alguns aspectos essenciais para uma cognição mais completa.

3.1. SOBRE O CONTEÚDO

Conforme já sustentado, a CPI não é órgão julgador e nem acusatório, mas sim investigativo. Daí porque não há que se falar em requerer, *v. g.*, prisão ou cassação de quem quer que seja, nem propor a instauração de procedimento algum. O relatório não se presta a esse papel. Deveras, sua função primordial é dar elementos às autoridades destinatárias para que estas, dentro da respectiva competência, possam promover as devidas responsabilizações (LENZA, 2017, p. 571).

Ao manter a comparação entre o relatório final da CPI e de um inquérito policial, é possível valer-se da doutrina processual penal a respeito do teor que tal peça deve conter.

Nas palavras de Gustavo (BADARÓ, 2015, p. 135)

O relatório, que é a peça final do inquérito policial, deve ser historiado, onde a autoridade policial relatará, de forma minuciosa, tudo o que tiver sido apurado (CPP, art. 10, § 1^o). No relatório **não deverá haver juízo de valor sobre a culpabilidade e a antijuridicidade**, mas apenas uma **descrição objetiva dos fatos**. (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, Renato Brasileiro (LIMA, 2020, p. 230), ensina que:

Cuida-se, o relatório, de peça elaborada pela autoridade policial, de conteúdo **eminente descritivo**, onde deve ser feito um esboço das principais diligências levadas a efeito na fase investigatória, justificando-se até mesmo a razão pela qual algumas não tenham sido realizadas, como, por exemplo, a juntada de um laudo pericial, que ainda não foi concluído pela Polícia Científica.

Apesar de a elaboração do relatório ser um dever funcional da autoridade policial, não se trata de peça obrigatória para o oferecimento da denúncia, ainda mais se considerarmos que nem mesmo o inquérito policial é peça indispensável para o início do processo criminal, desde que a imputação esteja respaldada por outros elementos de convicção. Todavia, demonstrada a desídia da autoridade policial no cumprimento de seu mister, a respectiva corregedoria deve ser comunicada, a fim de adotar eventuais sanções disciplinares.

Pelo menos em regra, deve a autoridade policial **abster-se de fazer qualquer juízo de valor no relatório, já que a *opinio delicti* deve ser formada pelo titular da ação penal: Ministério Público**, nos crimes de ação penal pública; ofendido ou seu representante legal, nos crimes de ação penal de iniciativa privada. (grifo nosso)

Percebe-se, então, que o relatório de uma CPI precisa observar, especialmente dois elementos acima mencionados, quais sejam, a ausência de juízo de valor e descrição objetiva dos fatos. Embora não seja fácil que em se tratando de agente políticos e não técnicos tal observância precisa ser realizada com primor. Trata-se de conduta essencial, sob pena de nulidade de todo o procedimento.

Nas palavras de (ABRÃO, 2012, p. 62):

Por certo que, ao final dos trabalhos da comissão de inquérito, ficará a cargo do parlamentar relator proceder à elaboração de relatório final, que conterà de maneira pormenorizada toda a atividade investigativa realizada (diligências realizadas, testemunhas, suspeitos e indiciados inquiridos etc.), a fim de embasar e orientar a posterior análise do Ministério Público, o que se revela similar ao que ocorre no relatório final constantes dos inquéritos policiais.

Interessante notar que, ao menos a nosso ver, o relatório final de uma CPI, tal como de um inquérito policial, não tem caráter obrigatório. No entanto, em se tratando de uma Comissão Parlamentar de Inquérito a ausência de relatório final ou mesmo sua elaboração sem qualquer comprometimento parece violar o direito das minorias exercido quando da sua criação. Isso porque o caráter contramajoritário não pode ser encarado apenas para a formação da CPI, mas para que haja uma Comissão que produza resultados. Deveras, uma vez criada a Comissão, não deveria haver qualquer influência partidária-ideológica, tão pouco uma atuação pró ou contra governo, porque, em tese, todos estariam interessados em averiguar possíveis irregularidades. Talvez seja visão utópica na prática, mas a única capaz de respeitar a impessoalidade (LOPES JUNIOR, 2020).

3.2. RELATÓRIO ÚNICO E O PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE

Muito embora a elaboração do relatório seja função principal do relator da CPI, as conclusões não são as suas individualmente, e sim aquelas da Comissão.

Nesse sentido, José de Ribamar Barreiros (SOARES, 2009, p. 53-54) ensina que:

Portanto, é correto dizer que o **relatório é da comissão**, pois deve refletir a opinião desta, consolidada em discussão e votação. Parece-nos, assim, que há duas maneiras de elaborar um relatório que expresse a opinião da comissão. Primeiro, seria ao longo de sua elaboração, quando todos os membros da comissão têm a oportunidade de sugerir ao relator a inclusão ou exclusão de determinados itens.

Outra oportunidade seria após a divulgação do texto do relatório que será votado pela comissão, quando, mais uma vez, seus membros poderão apresentar sugestões orais e escritas ao relator, sobre aquilo que reflete a sua conclusão quanto aos fatos investigados.

Todavia, poderá ocorrer que o relator não acate essas sugestões.

Neste caso, a comissão poderá rejeitar o relatório por não expressar o entendimento da maioria dos seus membros. Na hipótese, poderá ocorrer a simples rejeição ou, ainda, a rejeição acompanhada de um texto alternativo, encaminhado para votação, que expresse as conclusões da maioria que rejeitou o relatório apresentado pelo relator. O presidente da comissão, neste caso, designaria um relator *ad hoc* para o relatório vencedor. (grifo nosso)

Em qualquer das hipóteses, no final, a Comissão apresentará um único relatório, qual seja, aquele aprovado pela maioria da Comissão, por força do princípio da colegialidade.

O princípio da colegialidade é aquele que submete as CPIs à regra das decisões majoritárias. Isto é, todas as decisões de uma CPI serão tomadas pela vontade majoritária de seus membros.

A lição de José Luiz Mônaco (DA SILVA, 1999, p. 55) estabelece que

É preciso não perder de vista que, antes da determinação de qualquer diligência, caberá à comissão decidir sobre a realização dela. E a decisão será tomada, sempre, por maioria de votos.

Trata-se do consagrado princípio da colegialidade, vigente entre nós, o qual submete as CPIs à regra das decisões majoritárias (...). Assim, todas as decisões de uma CPI serão tomadas pela vontade majoritária de seus membros.

Segundo o Supremo Tribunal Federal (MS 23.669-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), o respeito ao princípio da colegialidade constitui requisito essencial à validade e eficácia dos atos decisórios emanados de qualquer CPI.

Portando, a competência para aprovar o relatório final (além de todas as diligências no decorrer dos trabalhos) e decidir pelo encaminhamento para autoridades é única e exclusivamente da respectiva Comissão.

E não é só.

A criação de uma CPI é tida como um direito da minoria parlamentar. Uma vez criada, passa-se a estabelecer os seus membros. Neste ponto, cada Casa Legislativa traz sua metodologia, mas no âmbito municipal tem se notado que, na maioria das vezes, a tarefa compete ao Presidente. De toda forma, na escolha dos membros do colegiado, é imprescindível que se observe o princípio da proporcionalidade partidária.

Pelo princípio da colegialidade, as comissões parlamentares de inquérito sujeitam-se às regras da *deliberação majoritária* e da *proporcionalidade partidária*.

Deliberação majoritária no sentido de que uma CPI só poderá ser instaurada pela vontade da maioria de um terço, que se torna juridicamente relevante.

Proporcionalidade partidária na acepção de que o direito das minorias parlamentares numa CPI encontra-se plenamente assegurado pela representação proporcional dos partidos no Legislativo. Dessa forma, as minorias podem exercer a prerrogativa de requerer e ser ouvidas sobre diligências propostas ou efetuadas. Contribuem oferecendo soluções par aos problemas ligados ao interesse público.

O objetivo do princípio da colegialidade é estabelecer a primazia da vontade predominante no Parlamento.

Significa dizer que uma CPI não poder ser fruto de vozes isoladas, porque o mister fiscalizatório não pertence ao parlamentar, individualmente tomado, mas sim ao corpo legislativo como um todo.

Ao mesmo tempo, as correntes minoritárias também têm o direito de se manifestar, sem ficar segregadas dos grandes debates, sem que fique prevalecendo, unicamente, a vontade da maioria.

Busca-se, assim, o equilíbrio das forças, em nome da representatividade popular.

E as comissões parlamentares de inquérito, conforme vimos ao estudar as suas características, são órgãos *colegiados*, dotados de poderes instrutórios, jamais centros de conluio ou redutos de deliberações monocráticas, onde a opinião de um prevalece sobre o querer dos demais. (BULOS, 2001, p. 183).

A proporcionalidade, portanto, garante que a minoria não apenas tenha em suas mãos a oportunidade da criação da CPI, cumprindo os requisitos objetivos do §3º do artigo 58 da Constituição Federal, mas de participar efetivamente da Comissão, fazendo-se ouvir, influenciando nas tomadas de decisões e nas conclusões.

Sem este importante instrumento, a minoria estaria fadada a apenas instalar a CPI, sem a oportunidade de estar presente nos trabalhos e com ele colaborar, o que sem dúvida vai de encontro daquilo que, no mínimo, se espera de uma democracia saudável, ou seja, a minoria parlamentar não pode apenas ter a ferramenta, mas é preciso garantir que possam utilizá-la de maneira eficaz. Dito de outro modo, não basta permitir que a minoria possa criar uma CPI, mas também que dela possa participar de forma interventiva.

3.3. A POSSIBILIDADE DE ENVIAR O RELATÓRIO FINAL PARA OUTROS ÓRGÃOS

Em regra, o tópico derradeiro do relatório final é o encaminhamento dos autos para os órgãos competentes.

Conforme já sustentado neste trabalho, a redação do §3º do artigo 38 disse menos que quis dizer. Assim, embora a Constituição Federal fale apenas de encaminhamento para o Ministério Público, trata-se de norma *numerus apertus*, isto é, rol meramente exemplificativo.

Além do artigo 6-A da Lei 1.579/52, incluído pela Lei nº 13.367/2016, a jurisprudência pátria que dá respaldo a esta solução.

O trecho do julgado do Supremo Tribunal Federal abaixo colacionado é claro:

Não constitui demasia assinalar que a cláusula final do § 3º do art. 58 da Carta Política, ao referir-se ao encaminhamento das conclusões de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ao Ministério Público, quis tornar indeclinável, sempre que necessária, essa providência, **sem que isso, no entanto, represente qualquer obstáculo ao encaminhamento do relatório final a outros órgãos públicos**, traduzindo essa medida simples diligência sujeita, em cada caso ocorrente, à **avaliação discricionária da própria CPI**, tal como o permite a já referida Lei nº 13.367/2016 (STF, MS 34864 AGR / DF). (grifo nosso)

A Comissão Parlamentar de Inquérito, portanto, tem soberania para deliberar o envio de seu trabalho para quem quer que seja, desde que se entenda como órgão competente para promover as eventuais responsabilizações ou instaurar novo inquérito para a realização de diligências que a autoridade julgar pertinentes.

3.4. DESNECESSIDADE DE VOTAÇÃO PELO PLENÁRIO DO RELATÓRIO FINAL DA CPI – O DIREITO DA MINORIA PARLAMENTAR

Por fim, no que concerne à sua natureza jurídica, é preciso destacar que o entendimento do STF é no sentido de que CPI se trata de um **instrumento contramajoritário**, podendo ser utilizado pelas minorias parlamentares (em regra, a oposição) para investigar o governo.

Vejamos a didática ementa do MS 26441/DF, proferida pelo STF:

Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro **estatuto constitucional das minorias parlamentares**, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.

[...]

A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição

[...]

A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional. (grifo nosso)

O que se depreende do julgado é que a Constituição Federal concebeu a CPI como um direito a ser utilizado pela minoria parlamentar e os requisitos de sua criação estão expressamente prescritos no art. 58, § 3º da Carta Magna

Em segundo, é bom lembrar que tais requisitos são normas de observância obrigatória (NOVELINO, 2014) no âmbito estadual e municipal.

Isto posto, pode-se concluir até aqui que, muito embora o julgado apontado seja referente ao momento de criação da CPI, o raciocínio também se aplica quando da apresentação do relatório final (ou circunstanciado).

Ora, se CPI é um instrumento para a minoria exercer o direito de investigação, é de se destacar que tal tarefa, geralmente, se exaure no encaminhamento do relatório aos órgãos competentes. Sujeitar as conclusões da CPI a uma votação em Plenário é recair em inconstitucionalidade, pois importaria uma condição não prevista na redação do art. 58, §3º da CF.

Pensar de modo contrário é conferir natureza jurídica ao relatório final de proposição, o que soa teratológico, uma vez que aquela peça diz respeito às conclusões da comissão acerca dos fatos investigados. Não se trata de emitir opinião sobre determinado tema ou regulamentar algum fato da vida, mas sim de apresentar **conclusões sobre aquilo que se investigou.**

Obviamente os entes políticos podem regulamentar/suplementar as regras sobre a CPI, como foi feito no âmbito na União (Lei 1.570/52), desde que não haja contrariedade ao previsto na Constituição Federal. A título de exemplo, o Regimento Interno de uma Câmara Municipal poderia dispor sobre limitação relativa ao número de comissões em funcionamento, prever um prazo determinado máximo etc., mas não pode preconizar outros requisitos para a criação da CPI e, conseqüentemente, para o envio do relatório final, que possam atentar contra o direito da minoria parlamentar.

Não é à toa que as disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 19/89 – art. 37), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Resolução 576/70 – art. 34-C) e, apenas para citar uma cidade, o Regimento Interno da Câmara de São

Paulo (Resolução 2/91 – art. 95) não sujeitam o relatório conclusivo da Comissão a aprovação pelo Plenário da Casa.

Percebe-se que os textos, por qualquer análise que se faça, não obriga a aprovação das conclusões da Comissão pelo Plenário.

A nosso ver, caso um Regimento Interno ou qualquer outra norma traga em seu bojo essa obrigatoriedade deve ser entendida como inconstitucional e ter afastada sua aplicação. Qualquer outra forma interpretativa é incidir em claro equívoco hermenêutico e descolado do parâmetro constitucional.

Tanto é assim, que em um caso de CPI instalada no âmbito da Câmara dos Deputados, em que o Presidente é o responsável pelo encaminhamento do relatório final, o Supremo entendeu que:

Não assiste ao Presidente da Câmara dos Deputados, em sua condição de “longa manus” de CPI já encerrada, **questionar-lhe as deliberações nem contestar-lhe as determinações**, não dispondo, por isso mesmo, de competência para negar eficácia ou para desconstituir tais resoluções, sob pena de infringir, de modo frontal, o princípio da colegialidade, que rege, no âmbito dos órgãos de investigação parlamentar, o respectivo processo decisório (STF, MS 34864 MC / DF). (grifo nosso)

Em outras palavras, o Presidente, nesse particular, é apenas um executor daquilo que foi decidido pela Comissão, sendo-lhe vedado qualquer comportamento que não o cumprimento do deliberado na CPI.

4. CONCLUSÃO

Tratar sobre Comissões Parlamentares de Inquérito nunca é tarefa fácil, até porque suas nuances são muitas e as decisões, em sua maioria, são tomadas de maneira casuística.

Dessa forma, este trabalho não teve a presunção de esgotar o tema, mas apenas traçar um corte a respeito de alguns aspectos do relatório final que podem suscitar dúvidas e produzir nulidades se não observados.

Isso porque, embora seja uma peça facultativa, a sua elaboração decorre do direito da minoria parlamentar na criação da CPI. Não há qualquer sentido em instalar uma Comissão de Inquérito, mobilizar a máquina estatal para o cumprimento das diligências e, no final, nada

se concluir. Seria como conferir uma ferramenta para a minoria parlamentar sem qualquer utilidade.

Não é à toa que na escolha dos membros daquele colegiado é preciso, por qualquer metodologia que se adota (escolha do Presidente, indicação do Partido ou da liderança), a proporcionalidade partidária deve ser aplicada, de maneira a possibilitar que o grupo parlamentar de menor expressão não apenas tenha o poder de cumprir os requisitos para criar a CPI, mas que dela participe de maneira eficaz.

O fato de a Comissão Parlamentar de Inquérito ser um instrumento contramajoritário deve refletir em seu relatório final.

Tem-se, portanto, que o relatório deve ser único, em homenagem ao princípio da colegialidade. Em regra, o relator, de posse de toda a investigação efetuada, poderá elaborar o relatório, sempre levando em conta a colaboração de todos os membros.

Também como consequência de ser um direito da minoria, o relatório final não deve ser levado a Plenário para aprovação ou não. Sujeitar o trabalho de um órgão fracionário para o Pleno violaria claramente o direito da minoria parlamentar.

Assim, a Comissão Parlamentar de Inquérito é soberana para aprovar seu relatório e enviar os autos para as autoridades que julgar pertinentes, lembrando que o §3º do artigo 58 disse menos do que queria dizer, de forma que o encaminhamento para o Ministério Público é apenas uma indicação exemplificativa.

Uma compreensão sólida e o manejo adequado do relatório final por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito são essenciais para que o direito da minoria parlamentar seja concretizado e tenha relevância no importantíssimo papel fiscalizatório exercido pelo Poder Legislativo. Sem isso, a cidadania daqueles que estão fora dos blocos majoritários seria ferida e, em última análise, a democracia restaria vilipendiada.

A Comissão Parlamentar de Inquérito entendida como um instrumento contramajoritário e o relatório final como resultado máximo e concretização do direito da minoria parlamentar é, sem dúvida alguma, garantia do pluralismo político, fundamento da nossa República.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Guilherme Rodrigues. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites**. Curitiba: Juruá, 2012.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. E-book sem paginação.

BRASIL. Constituição (1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1937). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 23 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1967). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Emenda Constituição nº 1 (1969). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Civil Originária 730. Autor: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Réu: Banco Central do Brasil – BACEN. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 11 de novembro de 2005. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227092>. Acesso em 23 de setembro de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 848 MC-Ref/DF. Requerentes: Governador do Distrito Federal e Outros. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 28 de junho de 2021. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757832759> . Acesso em: 26 de setembro de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MS 34864 AgR / DF. Agravante: Aldo Litaiff e Outro. Agravado: Presidente da Mesa diretora da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 05 de outubro de 2018. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur393278/false> . Acesso em 29 de setembro de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MS 26441 / DF. Impetrante: Antônio Carlos Pannunzio e Outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 24 de abril de 2007. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur171434/false> . Acesso em 29 de setembro de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 3619. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92714/false> . Acesso em 29 de setembro de 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DA SILVA, Virgílio Afonso. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

DA SILVA, José Luiz Mônaco da. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. 1. ed. São Paulo: Ícone Editora, 1999.

FARIA, Cássio Juvenal. **Comissões parlamentares de inquérito**. 2 ed. São Paulo: Paloma, 2002.

KIMURA, Alexandre Issa. **CPI: teoria e prática**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 21 ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 17. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. E-book sem paginação.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. E-book sem paginação.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SALGADO, Plínio. **Comissões Parlamentares de Inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES. José de Ribamar Barreiros. **O que a CPI faz?**. 2ª ed. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

Submetido em 04.10.2022

Aceito em 11.10.2022